

Integración y Comunicación

En el área Andina

Primera Edición
Marzo de 1986

Este libro ha sido publicado con el aporte económico de la Comunidad Europea.

Derechos reservados por CIESPAL según la Ley de Derechos de Autor, expedida mediante Decreto Supremo No. 610 de 30 de Julio de 1976. La reproducción parcial o total de esta obra no puede hacerse sin autorización de CIESPAL.

Impreso en The Quito Times
Quito - Ecuador



Ponencias e intervenciones presentadas en el Simposio Internacional sobre "Integración y Comunicación: desafíos del futuro" (Bogotá - Noviembre de 1985), organizado por la Comunidad Europea, CIESPAL y la Fundación Friedrich Ebert.

INDICE

Introducción	9
--------------------	---

SECCION I

VISION GLOBAL	15
----------------------------	----

América Latina. Opciones ante la crisis	17
---	----

Guillermo Maldonado Lince

Balance y perspectivas del Pacto Andino	29
---	----

Martín Arocena

Comunicación e integración en el area andina: desafíos del futuro	39
--	----

Franco Teucci. Comunidad Europea

Comunidad e integración	51
-------------------------------	----

Guido Grooscors

SECCION II

BALANCE Y TENDENCIAS DE INTEGRACION	63
--	----

Intervención del doctor Jaime Salazar Montoya, miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena	65
--	----

El Convenio Andrés Bello	73
--------------------------------	----

Carlos Martínez Acosta

El Convenio Simón Rodríguez	85
<i>Nelson Dávila Villagómez</i>	
El Convenio Hipólito Unanue	95
<i>Roberto Acosta Borrero</i>	
El derecho en el proceso de integración subregional andino	102
<i>José Guillermo Andueza A.</i>	
El apoyo del Fondo Andino de Reserva a la integración	111
<i>Milos Alcalay</i>	
La integración andina y el desafío para el empresario	123
<i>Gonzalo Garland</i>	
La CAF en la integración andina	135

SECCION III

COMENTARIOS	161
Ponencia del Dr. Jorge Valencia	163
La integración y los nuevos enfoques del desarrollo	175
<i>Edgard Moncayo Jiménez</i>	
Teoría y práctica de la integración	189
<i>Alicia Puyana</i>	
Comentario a la Ponencia del Dr. Guillermo Maldonado	195
<i>Jacques Adda</i>	
Crisis de la información o de la integración	201
<i>Grupo de redactores económicos de Bogotá</i>	

SECCION IV

LA COMUNICACION EN LA INTEGRACION	213
Integración y comunicación: notas para la reflexión	215
<i>Alejandro Alfonzo .</i>	
La comunicación como apoyo a la integración un balance de experiencias	259
<i>Roberto Cuevas Ramírez</i>	
Papel del Estado en la integración a través de la información	303
<i>Ignacio Basombrio Zender</i>	
Ponencia del Dr. Jaime Aguilera Blanco	317

Balance y perspectivas del Pacto Andino

MARTIN AROCENA

Permítanme hacer una breve introducción para hablarles brevemente del INTAL.

En 1964, siendo entonces presidente del BID don Felipe Herrera, creó un Instituto con sede en Buenos Aires, perteneciente al Banco Interamericano de Desarrollo, denominado Instituto para la Integración de América Latina, más conocido con el nombre de INTAL. Este Instituto se dedica a estudiar, a investigar los problemas de la Integración de América Latina, a prestar asistencia técnica a los países miembros y a los organismos regionales de integración y a difundir sus actividades fundamentalmente a través de dos publicaciones: una de ellas es un informe anual que venimos publicando desde hace muchos años, donde se hace un seguimiento de los procesos de Integración de América Latina; cada esquema de Integración tiene un capítulo asignado; dentro de este informe hay un capítulo para la Aladi, otro para el Pacto Andino, para el Mercado Común Centroamericano, para el SELA, etc. A la vez publicamos una revista mensual denominada Integración Latinoamericana, donde autores de la región y de fuera de ella escriben sobre temas afines a la Integración de América Latina. Además a través de la revista tenemos una información actualizada sobre los acontecimientos que se van dando en Amé-

rica Latina respecto al proceso de integración.

Me voy a referir a la problemática global de la integración latinoamericana fundamentalmente vista desde el punto de la ALADI, que como todos saben es un organismo que agrupa a México y a los países de América del Sur con excepción de Guyana, Surinam y la Guyana Francesa. La ALADI es altamente representativa de la región latinoamericana ya que abarca aproximadamente el 90o/o de la superficie, el 90o/o del producto interno bruto y el 87o/o de la población de América Latina.

La ALADI es un organismo que sucedió a la antigua Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que había sido creada en 1960. Pero no es el momento de hacer historia sino de referirnos al tema que se nos ha asignado.

Es fundamental tener una perspectiva de cuales son los obstáculos, por lo menos los más importantes, por los que atraviesa el proceso de integración de América Latina, a los efectos de poder interpretar su estado actual y aventurar algún pronóstico futuro.

Es interesante hacer una comparación con lo que sucede en Europa, a efectos de poder facilitar la comprensión del por qué de los diferentes éxitos relativos de los procesos de integración en uno y otro Continente. No escapa al conocimiento de ninguno de ustedes la realidad física de la región. Tenemos un continente con una superficie muy vasta, con una gran concentración de población en las costas y con un interior prácticamente deshabilitado e incomunicado. La región a su vez tiene una gran extensión geográfica y grandes distancias económicas. El desarrollo económico de nuestros países, se ha dado históricamente a través de una inserción en la economía internacional, fundamentalmente a través de la exportación de materias primas y la importación de productos manufacturados, estableciéndose esta relación comercial con los centros desarrollados del mundo, como Europa y Estados Unidos. Antes de la independencia, las relaciones con los centros coloniales, tanto con España como con Portugal, se establecían de la misma manera. La consecuencia de estos dos aspectos, la falta de intercomunicación, las distancias económicas y geográficas muy extensas y el hecho de que las actividades económicas en lo que se refiere al Comercio Exterior, se concentra-

ra en los puertos de nuestro continente, hicieron que América Latina se convirtiera en un conjunto de compartimientos estancos como magistralmente la definió don Raúl Prebisch hace unos 30 años cuando estaba al frente de CEPAL. Ello sin duda constituye un obstáculo muy grande para la integración latinoamericana. Si comparamos con el caso europeo, cuando se firmó el Tratado de Roma, en 1957, se podía afirmar en buena medida de que ya los países del Occidente europeo, constituían un espacio integrado, si se tiene en cuenta las comunicaciones que existían entre ellos, y el hecho de que el 30o/o del comercio exterior de estos países, previo a la firma del Tratado de Roma, se realizaba entre ellos.

En cambio en América Latina en el momento en que se firma el Tratado de Montevideo en 1960, apenas el 6o/o del Comercio Exterior total de nuestra región se realizaba entre nuestros países. América Latina fue pionera en reconocer estas diferencias ya que cuando en 1960 se firma el Tratado de Montevideo, se destina un capítulo especial al tratamiento de los llamados países de menor desarrollo económico relativo, cosa que por primera vez se introduce en un esquema de integración entre países soberanos.

En 1960 se tenía conciencia del fenómeno de los desniveles en los grados de desarrollo de nuestros países y de que ello iba a constituir un obstáculo para la Integración si no se tomaban medidas para solucionarlo.

La experiencia de los 25 años del proceso de Integración que tuvimos en América Latina, nos muestra que las previsiones que se tomaron al respecto fueron pocas, ya que este obstáculo fue más importante aún de lo que se había previsto al principio y al Tratado ALADI 20 años después tuvo que establecer 3 categorías de países y la necesidad de otorgar tratamientos diferentes a cada uno de ellos para posibilitar una participación más equitativa en el proceso de Integración.

Tenemos actualmente los países de menor desarrollo económico relativo, los de desarrollo intermedio y el otro grupo que está constituido por Argentina, Brasil y México, que son los de mayor diversificación de sus estructuras productivas.

Frente a estos obstáculos tenemos algunas ventajas o diferencias con el caso europeo. Europa sale de la II Guerra Mundial postrada con sus economías devastadas y con dos grandes desafíos, uno de filo político representado por la Unión Soviética con su expansionismo hacia el occidente y un desafío económico constituido por los Estados Unidos de América, potencia que había emergido de la II Guerra Mundial como la número uno en materia económica y tecnológica; a ello se sumaba el hecho de que existía una gran preocupación en Europa por terminar con los conflictos bélicos que venían asolando desde siglos atrás, en forma periódica a esa región. Entonces se da una coincidencia entre fenómenos políticos y motivos de naturaleza económica que llevan a un continente a asociarse. Cuando el Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Robert Schuman lanzó su propuesta de crear la Comunidad Económica del Carbón y del Acero en Europa Occidental, no cabía la menor duda de que eran motivos fundamentalmente políticos los que inspiraban esa propuesta, ya que con ella se trataba de evitar los conflictos seculares que se venían dando fundamentalmente entre Francia y Alemania y a su vez enfrentar el desafío económico que significaba los Estados Unidos y el desafío político de la Unión Soviética.

¿Cuál era la situación de América Latina en confrontación con esta realidad europea? Si tomamos estos tres datos que analizamos previamente para el caso europeo, creo que las circunstancias son bastante diferentes: afortunadamente no tenemos conflictos bélicos generalizados al estilo de los que se dieron en Europa, en la primera mitad de este siglo y también en los siglos anteriores, lo cual no crea una inquietud del tipo de la que preocupó a los líderes europeos que impulsaron el proceso de integración. Tampoco se perciben con la misma intensidad los desafíos que significaban para Europa, la Unión Soviética y los Estados Unidos, por lo tanto estas motivaciones externas al proceso de integración, en América Latina, en mi opinión, no se dan con la misma intensidad que se dieron en Europa. Si a ello sumamos el hecho de que vivimos en un Continente de compartimientos estancos con enormes distancias económicas y por lo tanto con un escaso grado de interrelación, vemos claramente cuáles son las diferencias frente al caso europeo y que explican en buena medida los avances más significativos de un proceso frente a los logros relativamente escasos que hemos obtenido en nuestra región.

Sin embargo, no podemos decir que se ha hecho poco en la región, y aquí tenemos necesariamente que caer en algún grado o tipo de comparaciones. Como mencionaba anteriormente, cuando comienza la ALALC, solamente el 60/o del comercio exterior de los países que la integraban se realizaba entre ellos, ello representaba, medido desde el punto de vista de las exportaciones, aproximadamente unos 600 millones de dólares. Esta cifra aumentó a más de 11 millones de dólares en 1981 que es cuando se llega al máximo de la interrelación comercial entre los países de la región. En cifras relativas, se pasó de un 60/o aproximadamente, a un 150/o del comercio global de la región. Pero tengan en cuenta y nuevamente es útil un parangón con el caso europeo, que pudimos en 20 años del proceso de integración llegar aproximadamente a la mitad de la interrelación comercial que ya se daba en 1957 entre los países europeos, cuando firmaron el Tratado de Roma. En Europa, el intercambio entre los países originarios de la Comunidad representaba más o menos el 300/o de su comercio exterior en 1957, posteriormente alcanzaron cifras cercanas al 600/o y hoy día más del 500/o del intercambio exterior de los países de la Comunidad Económica Europea se registra entre ellos. En nuestra región, después de 20 años hemos logrado llegar a un 150/o.

Otro aspecto interesante de destacar es que el intercambio de nuestros países en 1960 consistía fundamentalmente en productos básicos. El proceso de desgravación arancelaria que se llevó a cabo en el seno de ALALC, impulsó, ya sea a través de las ventajas que se otorgaban en listas nacionales o ya sea a través de los acuerdos de complementación, un proceso de intercambio de productos semielaborados y manufacturados que llevó a que en 1981, cuando se logra el máximo de intercambio entre nuestros países, más del 550/o del comercio que se registraba entre los países de América Latina, consistía en productos semielaborados y manufacturados. En ese sentido la expresión que se ha mencionado en diferentes foros de la ALALC constituyó una escuela de exportación de manufacturas para los países miembros, creo que es una gran verdad, y de este fenómeno participaron, en distinta medida, todos los países miembros incrementando las exportaciones a la región y a su vez diversificándolas y al lograr participar en el comercio de manufacturas; desde luego que los países más desarrollados, con aparatos productivos más diversificados, fueron los que tuvieron mayores oportunidades

de aprovechar este incremento del intercambio de productos industriales que se dio entre los países de la Asociación. Este es a grandes rasgos el panorama que nos presenta la evolución del proceso de integración de la ALALC en el período 1960-1981.

Qué sucede a partir de 1981? La crisis mundial golpea duramente nuestras economías y el efecto sobre el proceso de integración es atroz. Se produjo una caída entre 1981 y 1983 del 37o/o del intercambio que se había logrado, o sea esó 11 mil millones de dólares que se habían intercambiado en la región en 1981, caen a poco más de 7 mil millones de dólares en 1983, como consecuencia de la crisis. Ello se debió a los problemas de la balanza de pago y de la deuda externa de nuestros países, que obligaron a tomar medidas indiscriminadas para la protección de sus cuentas externas y al decir indiscriminadas estoy implicando que las mismas afectaron tanto al intercambio con el resto del mundo, como con los países socios de la ALADI. Básicamente el principal obstáculo que impidió que no solamente continuara creciendo el intercambio entre nuestros países sino que cayera en una forma drástica, consistió en la implantación de restricciones no arancelarias: prohibiciones para impedir, establecimiento de cupos y medidas de todo orden que provocaron esa disminución del intercambio recíproco. Observen ustedes la debilidad intrínseca del proceso de integración, cuando los países miembros sienten que los problemas de la deuda los agobian, que tienen necesidad de ahorrar divisas, de provocar una caída en las importaciones, de lograr saldos favorables en la balanza comercial a efectos de atender compromisos externos, y se olvidan que han adoptado compromisos en una Asociación de la cual forman parte, y establecen restricciones indiscriminadas que afectan tanto al comercio exterior global como al intrarregional.

La consecuencia, es que se produjo una brusca caída, del orden del 37o/o del comercio intrarregional que se había registrado dos años antes y que si eliminamos a los productos del Capítulo 37 de la nomenclatura del Consejo de Cooperación Arancelaria de Bruselas, que se refiere a los combustibles y lubricantes, las caídas alcanzan al 43o/o del intercambio recíproco. Esto creó serias preocupaciones a nuestros gobiernos y se sucedieron una serie de reuniones a nivel político y técnico: en 1983 en Santo Domingo, el encuentro de Quito a principios de 1984, después la reunión de Cartagena de Minis-

tros de Finanzas, a efectos de procurar solucionar los problemas de la deuda externa y el llamado Encuentro de Montevideo que con motivo de la ascensión al mando de las nuevas autoridades del Uruguay, el primero de marzo de este año, se firmó una declaración con la presencia de varios presidentes de países latinoamericanos. En ella se establece un acuerdo tendiente a promover una ronda de negociaciones que procure encontrar soluciones a esta crisis del intercambio y de la integración. A partir de esa fecha, la Secretaría Técnica de la ALADI ha procurado aportar elementos para esta ronda de negociaciones, fundamentalmente a través de mecanismos que tiendan a impulsar nuevamente el intercambio de la región, algunos de los cuales fueron aprobados por los jefes de representación de los países de la ALADI. La ronda se iniciará probablemente a principios de 1986.

Se ha sido bastante imaginativo en cuanto a los instrumentos comerciales, que debían utilizarse para lograr los objetivos que se procuraban en esa ronda. Como ustedes saben los instrumentos que habían sido utilizados tradicionalmente en nuestros esquemas de integración, ya sea en ALALC, en el Pacto Andino y también en Centroamérica, respondían a los esquemas tradicionales a la teoría de la integración económica: o sea: zona de libre comercio, uniones aduaneras y mercados comunes. Hoy día se es menos ambicioso y quizá mucho más realista en cuanto a la propuesta de instrumentos a utilizar en un proceso que tienda a acercar lo máximo posible nuestras economías.

Esa experiencia que hemos vivido durante 25 años nos ha mostrado que es utópico intentar la posibilidad de perfeccionar siquiera una zona de libre comercio entre nuestros países; la ALALC así lo demostró, su objetivo explicitado en el Tratado de Montevideo era el de perfeccionar una zona de libre comercio al cabo de un período de transición que inicialmente se fijó en 12 años y posteriormente se extendió 7 años más y que finalmente se dejó de lado por imposibilidad de alcanzarlo y se transformó en la asociación de una nueva o sea la ALADI. Mucho menos es posible aún hablar hoy en día, después de esa experiencia, de establecer una unión aduanera que es un paso más avanzado que el de la simple zona de libre comercio y no hablemos ya de un mercado común. Estos esquemas destinados a promover un proceso de integración económica entre países soberanos, hoy

día, en América Latina, se considera que no puede sino constituir objetivos a muy largo plazo y a efectos de ir avanzando en una interpenetración de nuestras economías se piensa que es mucho más realista utilizar instrumentos más pragmáticos, como los que se han venido analizando a lo largo de este año entre el marco de ALADI, entre los países de la asociación.

La secretaría de la ALADI produjo un documento hace muy poco tiempo, publicado en nuestra revista de agosto, titulado Notas sobre el Temario para la Ronda de Negociaciones Multi-laterales. Voy a mencionar los rasgos principales del mismo a efectos de que se formen una idea de cuales son los instrumentos que se proponen utilizar para impulsar las negociaciones que los países deberán llevar a cabo a partir de 1986.

Primero se menciona que la ronda de negociaciones debe tener un carácter marcadamente político, o sea que expresamente se enfatizó la significación política de los entendimientos que se deben alcanzar con el fin de superar el enfoque mercantilista de las negociaciones anteriores. Esta es una aspiración vigente en el principio que inspira esta ronda tendiente a dotar de mayor apoyo político a este proceso que se va a iniciar en el año próximo.

En segundo lugar se aspira a una reafirmación del multilateralismo; la ALAC era un tratado multilateral de comercio, a través de la cual las concesiones que se otorgaban los países entre sí podrían ser aprovechadas por cualquiera de los demás socios de la misma. Hoy día en la ALADI se utiliza un mecanismo mucho más flexible, los acuerdos de alcance parcial, en los que no necesariamente participan todos los socios sino solamente aquellos que deseen hacerlo. Ello ha motivado que en el proceso de transformación de la ALALC en la ALADI, todo lo que se denominó como la "renegociación del patrimonio histórico de la ALALC", se hiciera a través de acuerdos de alcance parcial que no es un instrumento multilateral. Hay 39 vigentes en este momento de los cuales 38 son acuerdos bilaterales y solamente uno de ellos plurilateral ya que está integrado por 4 miembros. Esta tendencia al bilateralismo que viene a ser una especie de retroceso, se tratará de revertirla a través de una vuelta al multilateralismo, a través de los acuerdos que se puedan lograr en esta ronda de negociaciones.

Otro aspecto es lo que se ha llamado la regionalización, o sea lo que está previsto en el Art. 25 del Tratado de Montevideo que instituyó la ALADI, mediante el cual se buscan formas de asociación o de participación en los distintos acuerdos, de los países de la región que no forman parte de la Asociación, o sea, los Centroamericanos y del Caribe. La extensión de la preferencia arancelaria regional, a los demás países latinoamericanos no miembros de esta Asociación, es una de las posibilidades que ofrece este Tratado y que se buscará implementar a través de esta ronda de negociaciones.

Dentro de los mecanismos novedosos que se buscan aplicar, sobre todo en lo inmediato, a efectos de reconstruir esas corrientes de comercio que se deterioraron como consecuencia de la crisis, está una mayor participación del sector público en las negociaciones, fundamentalmente a través de las empresas estatales. Todos sabemos que en nuestros países el comercio exterior está, en buena medida, determinado por las compras del sector público que operan fundamentalmente a través de mecanismos especiales de desgravación o importación libre de gravámenes de productos desde cualquier parte del mundo. Se trata de desviar este comercio hacia la región a través de acuerdos entre organismos estatales, tratando de lograr abastecimientos regionales de los productos que importan los entes estatales de nuestros países. Se intentará ensayar otras formas de comercio regional procurando desarrollar las posibilidades que ofrecen operaciones de intercambio compensado y entendimientos sobre productos básicos, entre otros, el acuerdo de pagos y créditos recíprocos y el de Santo Domingo, o sea los acuerdos referidos a pagos y a financiamiento del comercio intra-regional, que han entrado también en crisis como consecuencias de los desequilibrios que se produjeron en el seno de la Asociación, que agotaron las posibilidades crediticias que ofrecían estos acuerdos, y también se procurará revitalizarlos a través de operaciones al estilo de lo que se ha logrado en el seno del Pacto Andino con la puesta en vigencia del peso andino y otros instrumentos. En fin, el coordinador me está pidiendo la hora, mi aspiración en tan breve plazo no era otra que darles una idea de cuál es la magnitud de la crisis que estamos viviendo en el proceso de integración regional, cuáles son las perspectivas en lo inmediato y como se trata de alcanzar cuertas metas mediante la puesta en vigencia de nuestros mecanismos y del apuntalamiento de otros. Creo que podríamos dejar entonces para el diálogo el tratar de aclarar las dudas

que a ustedes se les hayan presentado o el tocar algunos otros temas que por ahora quedan aún en el tintero.